Оливер БАКРЕСКИ УДК: 355.45 (497.16)

СИСТЕМ НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ НА ЦРНА ГОРА

Кратка содржина

Република Црна Гора е приморска држава која се наоѓа во Југоисточна Европа и се граничи со Србија, со Хрватска, со Босна и Херцеговина, со Албанија и со Косово. Според едни извори, името Црна Гора се врзува за средниот век кога планината Ловќен и нејзините предгорја, како и подрачјето на староцрногорските планини биле покриени со густа „црна“ шума. Црна Гора за првпат се споменува во 1276 година од кога постепено се заменуваат старите називи за оваа географска и државна област Дукља и Зета.[1] Според други извори, името Црна Гора за првпат се спомнува во XV век, по доаѓањето на династијата Црнојевиќ на престолот на поранешната српска држава Зета. Тоа подрачје во 1496 година потпаднало под османлиска власт и влегло во состав на Скадарскиот санџак. По серијата востанија, црногорските племиња во XVI век се избориле за автономија, а од втората половина на XVII век и фактичка самостојност на својата планинска територија. Оттогаш, Црна Гора имала внатрешно теократско уредување бидејќи на чело на световната власт биле цетинските митрополити-владики. До трансформација на земјата во секуларна кнежевина доаѓа во 1852 година, а на Берлинскиот конгрес одржан во 1878 година на Црна Гора ѝ е признат статусот на независна држава.

Црна Гора, од 1918 до 1991 година била во состав на Југославија (Кралството СХС, ФНРЈ, СФРЈ). По распаѓањето на СФРЈ од 1992 година до 2003 година Црна Гора беше конститутивен елемент на Сојузна Република Југославија, а од 2003 до 2006 година во состав на Државната заедница Србија и Црна Гора. Референдум за независност на Црна Гора беше одржан на 21 мај 2006 година. Овој референдумот го поддржаа повеќе од 55% од граѓаните на Црна Гора што беше услов на Европската унија да ја потврди и да ја признае нејзината независност. Повикувајќи се на резултатите од гласањето за референдум, Црна

---

[1] http://www.montenegro.yu/podaci/stanovnistvo.htm 26/11/2009.

Гора свечено својата независност ја прогласи на 3 јуни 2006 година. Италијанските извори ја именуваат оваа држава како Montagna Negra, Montenegro или Monte Negro и оттука е и денешниот називот Montenegro кој е влезен во западноевропските јазици.

Површината на црногорската територија изнесува 13.812 км^2. Крајбрежната линија изнесува 293,5 км, од кои 52 км се протегаат на плажа. Според податоците од јули 2009 година, Црна Гора има околу 672,180 жители. Бруто-домашниот производ во 2008 година изнесувал 6,83 милијарди УСД. Бруто-националниот производ по глава на жител за 2008 година изнесувал 10.100 УСД.[2]

Според Уставот, Република Црна Гора е граѓанска, демократска, еколошка и држава на социјалната правда заснована на владеењето на правото. Во согласност со начелата и практиката на современите парламентарни држави, во Црна Гора, Собранието (Skupština) како законодавна гранка на власта, дејствува автономно и во меѓусебна рамнотежа со другите гранки на власта (извршна и судска). Извршната власт ја врши Владата, а судската власт ја остваруваат судовите.

Република Црна Гора е членка во голем број меѓународни организации како: ООН, ОБСЕ, Советот на Европа, Партнерството за мир (PfP), Евроатланскиот партнерски совет-ЕАПС, УНЕСКО, Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), Светската здравствена организација, Интерпол и други значајни меѓународни и регионални организации. Моментално, Црна Гора интензивно работи и очекува во наредните години да добие статус на полноправен член на НАТО, а очекува да добие кандидатски статус во ЕУ за да отпочне преговори за придружување во Европската унија.

Клучни зборови: *БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА, БЕЗБЕДНОСНИ ИНСТИТУЦИИ, КООРДИНАЦИЈА, КОНТРОЛА, ЦРНА ГОРА.*

[2] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mj.html 15/01/2010.

1. Политика на национална безбедност

Основите на политиката на национална безбедност на Република Црна Гора датираат по прогласувањето на нејзината независност во 2006 година. Со усвојувањето на Стратегијата за национална безбедност дефинирани се стратегиските насоки на развојот и функционирањето на системот на национална безбедност на Република Црна Гора.

Црна Гора во остварувањето на државните интереси и безбедносните цели се раководи на почитување на начелата за демократија, владеење на правото и ориентацијата според европските и евроатланските интеграции.

Стратегиските цели произлегуваат од постојните витални и стратегиски интереси и вредности на Република Црна Гора. Главните стратегиски цели и интереси на националната безбедносна политика се насочени кон: одбрана на суверенитетот, независноста и територијалниот интегритет на Црна Гора; заштита на животите и имотите на граѓаните и на економските добра; развој на одбранбените капацитети, интеграција во НАТО и во ЕУ, промовирање на политиката на добрососедски односи и соработка на регионално и на глобално ниво; јакнење на демократијата, правната држава и целосна заштита на човековите и малцинските права; целосна правна уреденост на подрачјето на националната безбедност во согласност со Уставот, меѓународното право и меѓународните обврски кои ги прифатила Црна Гора; зајакнување на капацитетите на Црна Гора во борбата против тероризмот, организираниот криминал и корупцијата, како и јакнење на безбедноста на границите; јакнење на транспарентноста на одбранбениот сектор и цивилната контрола на војската; јакнење на капацитетите и институциите одговорни за управување во вонредни ситуации предизвикани од природни, техничко-технолошки, биолошки, нуклеарни и други несреќи; придонес кон светскиот мир по пат на искажување на меѓународната солидарност, активно учество во борбата против тероризмот и непролиферација на оружјето за масовно уништување, разминирање, хуманитарни и мировни операции и можност за користење на нејзиниот копнен, воздушен и морски простор за поддршка на мисиите предводени од ООН, НАТО, ЕУ и ОБСЕ; постигнување одржлив економски развој преку растечката економска слобода и зајакнување на улогата на претпријатијата; подобрување на животниот стандард на граѓаните со нудење квалитетни услуги преку системот на ефикасно образование, здравствена и социјална заштита; обезбедување услови за заштита на традицијата, културата, јазикот, националниот идентитет и обичаите; обезбедување заштита на информационите системи на Црна Гора од неавторизиран пристап или модификација на инфор-

мациите; зачувување и заштита на природата и на животната средина и промоција на одржлив развој.[3]

Врз основа на стратегиската оценка на меѓународната безбедносна средина, Црна Гора со оглед на намалените безбедносни закани во регионот кои се резултат на интеграцијата на голем дел од државите од ЈИЕ во НАТО ужива одреден степен на безбедност, но во иднина може да биде изложена на асиметрични, безбедносни ризици и закани. Според тоа идентификуваните современи ризици и закани можат да имаат влијание и на безбедноста на Црна Гора како што се: меѓународниот тероризам и пролиферацијата на оружје за масовно уништување, верските и етничките конфликти, меѓународниот организиран криминал, нелегалната миграција, криумчарење опојни droги и трговија со луѓе.[4] Исто така, последиците од процесот на глобализација како и проблемите на транзицијата, како што се: растечката глобална разлика меѓу богатите и сиромашните земји со политички последици и нерамноправност, како и економските и социјалните проблеми, можат негативно да влијаат врз економските интереси и развој на Црна Гора. На ова се надоврзуваат и природните, техничко-технолошките, хемиските, биолошките, нуклеарните и радиолошките катастрофи, епидемиите, како и еколошките закани за светската безбедност кои „произведуваат“ низа проблеми, како што се: глобалното затоплување, количината емисии на штетни гасови, уништување на озонот, намалување на плодните обработливи површини и резервите на вода за пиење. Наведените проблеми можат да ја нарушат стабилноста и безбедноста на одделни делови на светот, а таквите промени можат да се одразат и на глобалната безбедност, но и на безбедноста на Црна Гора.

За да се соочи со овие предизвици, како што е нагласено во Стратегијата за одбрана на Црна Гора, потребно е да се биде способен за приспособување на идните промени и вклучување на Црна Гора во меѓународните одбранбено-безбедносни интеграции.

Може да констатираме дека Црна Гора последниве години успеа да изгради современ концепт на национална безбедност кој од аспект на обезбедување на мирот и безбедноста во земјата и во меѓународната заедница одговара на предизвиците и заканите во новата безбедносна средина. Концептот го отфрла нагласениот или дури исклучиво милитаризираниот пристап, но во него, во прв ред, се нагласени значењето и улогата на активната надворешна политика и дипломатијата, потоа одбранбената политика и соработката на државата со цивилното општество при обезбедување на безбедноста на луѓето.

[3] Strategija nacionalne bezbjednosti, ("Sl. list Crne Gore", br. 75/08).
[4] Strategija odbrane Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08 od 23.12.2008).

2. Управување со системот на национална безбедност

Управувањето со системот на национална безбедност се уредува со Уставот на Црна Гора, со законите од оваа област и со подзаконските акти за нивна имплементација. Интегрираното управување со системот на национална безбедност обезбедува координација и соработка со различни организации и институции кои извршуваат заеднички и комбинирани цивилни, полициски и воени должности на ниво на државата или локалната самоуправа во ситуации на мирновременска, вонредна или воена состојба.

Управувањето со системот на национална безбедност поконкретно го остваруваат: Собранието на Црна Гора, Претседателот на Црна Гора, Владата на Црна Гора и Советот за одбрана и безбедност.

Законодавната Власт во Црна Гора ја врши еднодомно **Собрание**, чијшто 81 пратеник се избираат на непосредни избори секоја четврта година. Собранието на Црна Гора има мноштво надлежности кои претставуваат збир на уставни овластувања со кои ја остварува законодавната власт. Собранието донесува закони и одлучува за промена на Уставот. Во уставотворна и во законодавна постапка можна е примена на референдум. Во основа, Собранието ги има следните овластувања: донесува буџет и завршна сметка; донесува просторен план на подрачјето од посебна важност за интересите на Републиката; одлучува за започнување постапка за утврдување одговорност на претседателот на Републиката; одлучува за разрешување на претседателот на Републиката во строго определена постапка; одлучува за доверба на Владата, дава автентично толкување на актите кои ги донесува; дава амнестија на осудени лица за кривични дела; ги потврдува меѓународните договори; избира, именува и разрешува: претседател и членови на Владата, претседател и судии на Уставниот суд, претседател и судии на судовите на Републиката, државен правобранител, претседател и членови на Советот на Централната банка, претседателот и членовите на Сенатот на државната ревизорска институција итн. (член 82 од Уставот). Како и други парламенти во светот и црногорското собрание може да извршува истрага за прашања од јавно значење (т.н. парламентарна истрага), преку комисија која сама ја именува.

Собранието на Црна Гора има големи овластувања во безбедноста и одбраната. Неговата основна задача во овој домен е да ја одредува законската рамка и долгорочните основи на безбедносната и на одбранбената политика. Покрај тоа во негова компетенција е да донесува одредени стратегиски документи со кои се утврдуваат конкретните насоки во областа на безбедноста и на одбраната, како што е донесувањето на Стратегијата за национална безбедност и Стратегијата за одбрана на

Црна Гора. Исто така, Собранието прогласува воена и вонредна состојба; одлучува за употреба на силите во меѓународни мисии, врши надзор и контрола на Армијата и безбедносните служби итн.

Претседателот на Црна Гора се избира на општи и непосредни избори со тајно гласање, на пет години и најмногу двапати последователно. Функцијата претседател на Републиката е неспоива со сите други јавни функции и професии.[5]

Претседателот на Републиката извршува одреден број работи, кои во целина ја сочинуваат неговата надлежност. Надлежностите на претседателот на Републиката „условно" можат да се поделат во неколку групи.

Во првата група се работи кои се однесуваат на претставување на државата во земјата и во странство, кои вообичаено им припаѓаат на сите шефови на држави, без разлика дали се од монархиска или од републиканска форма и други работи во кои претседателот на Републиката не донесува самостојни одлуки, туку тоа го прави во име на државата и како нејзин формален претставник врши активности кои му се доверени како на нивен номинален донесувач.

Во втората група се работи кои се однесуваат на прогласување на закони, распишување избори за Собрание и давање предлози на Собранието за мандатор за состав на Влада, за претседателот и судиите на Уставниот суд итн.

Во третата група се наоѓаат воени и други со нив поврзани работи, а тоа се: командува со Армијата врз основа на одлуките на Советот за одбрана и безбедност и одлучува за нејзината употреба во согласност со закон, наредува воведување мерки на приправност и мобилизација и донесува наредби, насоки, налози, одлуки и други акти.[6]

Во четвртата група се меѓународни работи кои се однесуваат на поставување и отповикување на црногорски амбасадори и шефови на други дипломатски претставништва на Црна Гора во странство, како и прием на акредитивни писма на странски дипломатски претставници.

Во петтата група се работи кои се однесуваат на помилување и доделување одликувања и признанија (член 95 од Уставот).

На **Владата**, Уставот на Црна Гора и посветува одреден број воопштени одредби. Од тие одредби произлегува дека црногорската влада се состои од претседател и министри и дека претседателот на Владата е надлежен да се грижи за политичкото единство на Владата, за управното насочување на Владата, како и за усогласување на работата на министрите. Министрите се на чело на министерствата кои извршуваат работи

---

[5] http://www.predsjednik.me/?akcija=detaljno&id=7 26/11/2009.

[6] Види: (Zakon o odbrani „Sl. list RCG, br.47/07") član 32.

од областа на својот делокруг на работа, но постојат и други органи на управа.

Уставот на Црна Гора во член 100 ја пропишува општата положба и надлежност на Владата како една од најважните државни органи. Така, Владата има право да ја води внатрешната и надворешната политика на Црна Гора; ги извршува законите и другите прописи и општи акти; донесува уредби, одлуки и други акти за извршување на законите; склучува меѓународни договори; предлага план за развој и просторен план на Црна Гора; предлага буџет и завршна сметка; предлага Стратегија за национална безбедност и Стратегија за одбрана, одлучува за признавање држави и воспоставува дипломатски и конзуларни односи со други држави; предлага именување амбасадори и други шефови на дипломатски претставништва на Црна Гора во странство; врши и други работи утврдени со Уставот или со законите.

Во однос на безбедноста, Владата на Црна Гора води национална безбедносна политика преку: предлагање Стратегија за национална безбедност, Стратегија за одбрана и закони од областа на безбедносниот сектор; реализација на Стратегијата за национална безбедност; следење на ситуацијата на националната безбедност; донесување уредби со законска сила за време на вонредна или воена состојба, ако Собранието на Црна Гора не е во можност да се состане; утврдување на организацијата на работата на органите на државната управа во случај на вонредна или воена состојба; склучување и стремеж за спроведување меѓународни договори и спогодби во областа на националната безбедност и компатибилност на националните закони со меѓународните документи; и обезбедување материјални и финансиски средства за потребите на системот на национална безбедност и потребното ниво на оперативна и борбена способност на безбедносните сили.

Во однос на одбраната, Владата донесува план за одбрана на Црна Гора, ја утврдува организациско-формациската структура и големината на војската, ја утврдува организацијата на работата на органите на државната управа во случај на воена или вонредна состојба, поставува и разрешува началник на Генералштабот на предлог на министерот за одбрана, донесува одлука за преземање мерки за ставање, употреба, обновување, чување и разместување на материјалните средства за потребите на одбраната во вонредна или во воена состојба итн. Исто така, за време на вонредна или воена состојба, Владата обезбедува: спроведување на мерките за приправност на територијата на Црна Гора, премин на носителите на одбранбените подготовки од мирновременска во воена организација и нивно функционирање според плановите за одбрана, како и

спроведување на преземените меѓународни обврски во врска со постапување со воени заробеници, странски државјани и нивните имоти.[7]

3. Систем на национална безбедност

Системот на национална безбедност на Црна Гора го сочинува функционалното единство од сите елементи на државата заради обезбедување заштита на националните интереси и вредности.

Црна Гора ѝ дава особено значење на улогата на цивилното општество, цивилно-воената и цивилно-полициската соработка во областа на безбедноста, како и развој на цивилниот сектор и на самите институции на системот на национална безбедност.

Во тој контекст, Црна Гора развива функционално интегриран систем на национална безбедност со кој се обезбедува:

1. ефикасно функционирање на елементите на системот во сите услови заради обезбедување заштита на интересите и вредностите на Црна Гора;
2. интероперабилност на елементите на системот на национална безбедност и рационална употреба на ресурсите;
3. координација и ефикасно управување со системот на национална безбедност;
4. рамномерен развој на сите елементи на системот;
5. транспарентна работа на сите елементи на системот;
6. потребна кадровска стручност и способност на државата да дејствува превентивно на предизвиците, ризиците и заканите по безбедноста и на нив адекватно да одговори;
7. придонес во регионалната и глобалната безбедност.

3.1. Структура на системот на национална безбедност

Структурата на системот на национална безбедност ја сочинуваат институциите и органите на државата кои ги управуваат, планираат, организираат, усогласуваат и остваруваат мерки и активности во системот на безбедност.

Основни елементи на системот на национална безбедност покрај Собранието на Црна Гора, Претседателот на Републиката, Владата, Со-

[7] Zakon o odbrani ("Sl. list RCG", br. 47/07 od 07.08.2007), član 33.

ветот за одбрана и безбедност се и Министерството за внатрешни работи, Министерството за одбрана, безбедносните сили (армија и полиција), силите за дејство во вонредни ситуации, Агенцијата за национална безбедност, обвинителството и судовите.

Министерството за внатрешни работи ги извршува внатрешните работи на начин што на секој граѓанин му се обезбедува еднаква заштита и остварување на неговите со Устав утврдени слободи и права. За остварување на таа цел министерството извршува голем број работи кои се однесуваат на: заштитата на безбедноста на Црна Гора и откривање и спречување дејности насочени кон поткопување и рушење на уставниот поредок; заштита на животот, личностите и имотот на граѓаните, спречување и откривање кривични дела како и пронаоѓање и фаќање на извршителите на кривични дела и нивно приведување; одржување на јавниот ред и мир; обезбедување собири и други форми на здружување на граѓаните; обезбедување одредени личности и објекти; безбедност на сообраќајот на патиштата; контрола на преминувањето на државната граница; контрола на движењето и престој на граничниот појас; контрола на движењето и престој на странци итн.[8]

Во рамките на Министерството за внатрешни работи како централен орган со конкретни овластувања се јавува полицијата. За регулирање на работата на полициските органи во 2005 година е донесен Закон за полиција. Според Законот, полицијата обезбедува општа, лична и имотна сигурност и заштита на граѓаните. Исто така, полицијата е носител на внатрешната безбедност, извршува работи кои се однесуваат на спречување и сузбивање на сите облици на криминал, посебно на организираниот и корупцијата, заштита на човековите права, надзор и контрола на државната граница, обезбедување на јавниот ред и мир, безбедност на граѓаните и безбедност на сообраќајот, како и помош на цивилните власти во случаи на природни или вештачки предизвикани катастрофи. Носител е и на борбата против тероризмот, пролиферацијата на оружје за масовно уништување, трговијата со droги итн.[9]

Според законските решенија во делот на полициското работење истакната улога има Управата на полицијата која што е воспоставена како самостоен орган на државната управа. Во седиштето во Управата на полиција се формирани следните организациони единици:[10]

- Сектор за криминалистичка полиција што го сочинуваат: Отсек за спречување на општиот криминалитет, Отсек за спречување на стопански криминалитет, Отсек за борба против организиран

[8] http://www.mup.gov.me/vijesti.php?akcija=vijesti&id=652 26/11/2009.
[9] Zakon o policiji "Službenom listu RCG", br. 28/2005.
[10] Zakon o policiji "Službenom listu RCG", br. 28/2005.

криминал и корупција, Отсек за борба против дрога и криумчарење, Отсек за посебни проверки, Отсек за криминалистичко-технички вештачења и единица за заштита на сведоци;

- Сектор за гранична полиција што го сочинуваат: Отсек за странци и спречување незаконска миграција, Отсек за контрола на преминување на државната граница и Отсек за оперативна работа;
- Сектор на полиција од општа надлежност што го сочинуваат: Отсек за јавен ред и мир, Отсек за надзор и контрола на безбедноста во патниот сообраќај, Отсек за превенција и работа на полицијата во заедниците и отсек за заштита на имоти и лица;
- Сектор за обезбедување личности и објекти, што го сочинуваат: Отсек за обезбедување личности, Отсек за обезбедување странски лица и антитерористички преглед и Отсек за обезбедување објекти и дипломатско-конзуларни претставништва;
- Сектор за човечки ресурси, правни прашања, телекомуникациски и информациски системи;
- Оперативно-комуникациски центар;
- Одделение за внатрешна контрола и примена на овластувања;
- Специјална антитерористичка единица;
- Посебна единица на полиција;
- Одделение за меѓународна полициска соработка и европска интеграција;
- Одделение за планирање, развој и аналитика.

Со Правилникот за организација и систематизација на Управата за полиција кој стапи на сила во јануари 2007 година, изменета е територијалната организација на Црногорската полиција, така што наместо дотогашниот Центар и одделенијата за безбедност, формирани се *подрачни единици* во Бар, во Беране, во Бијело Поље, во Будва, во Херцег Нови, во Никшиќ, во Пљевља и во Подгорица, и *испостави на полицијата* со седишта во Андријевица, во Даниловград, во Жабљак, во Колашин, во Котор, во Мојковац, во Плав, во Плужене, во Рожаје, во Тиват, во Улцињ, во Цетиње и во Шавник.

Надзор над целисходноста и законитоста на работата на Управата за полиција врши Министерството за внатрешни работи и јавната управа. За потребите на Управата на полицијата, во Министерството се извршуваат и заеднички, општи, управни, материјално-финансиски, нормативно-правни и персонални работи. Во раководењето со Министерството за внатрешни работи на министерот му помагаат секретар на Министерството и четири помошници на министерот.

Министерството за одбрана на Република Црна Гора е обликувано како класичен државен ресорен орган со сите карактеристики на

модерна управна ресорна организација, како што се: индивидуално водење, политичка одговорност, хиерархиска организација, поврзаност со теренот и др. Министерството за одбрана го води министер за одбрана кој генерално има задача да се раководи според насоките и да ги спроведува одлуките на Владата, која одредува политички насоки за работа на министерството и органите во неговиот состав.

Во основа, Министерството за одбрана ги решава управните и стручни прашања кои се однесуваат на планот на одбрана на државата; врши процена на воени и други опасности; остварува мултилатерална и билатерална соработка во областа на одбраната; извршува работи во делот на организацијата, опремувањето, вооружувањето, развојот и употребата на Војската, врши и други работи коишто се во согласност со Уставот и законите.

Во рамките на Министерството за одбрана како конститутивни тела во исполнувањето на одбранбените работи се наоѓаат Армијата и Генералштабот на црногорската војска. Армијата е носител на одбраната и претставува вооружена сила која ја брани независноста, сувереноста и државната територија на Црна Гора. Армијата им помага на цивилните власти при природни и вештачки предизвикани катастрофи, а може да се ангажира како поддршка на полицијата во борба против тероризмот.[11]

Армијата на Црна Гора се организира во команди и единици. Таа ја остварува својата уставна улога преку извршување на конкретни мисии и задачи. Мисиите на Армијата произлегуваат од одбранбените цели кои се насочени кон: изградба на кредибилни одбранбени способности и развивање интероперабилни способности на Црна Гора за учество во активности за поддршка на мирот во светот,[12] придонес во изградбата на стабилно безбедносно опкружување, развивање партнерство и соработка со други демократски држави, развивање на потребните способности за влез во НАТО и во ЕУ.

Денес, најважен предизвик на војската на Црна Гора е да се обезбеди:[13]

- организација и големина на војската во согласност со стратегискиот концепт на одбраната и во согласност со финансиските можности на државата;
- висок степен на опремување и модернизација;

[11] http://www.gov.me/odbrana/ 24/02/2010.

[12] Ова подразбира способност за заштита и одбрана преку: одржување кредибилен одбранбен капацитет; ефикасен и флексибилен систем за внатрешна безбедност; високи стандарди за опремување; степен на готовност кој може да се приспособи на развојот на ситуацијата и интероперабилни сили способни да дејствуваат заеднички со силите на други држави.

[13] Види: Strategija odbrane Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08).

- развој на способности за ефикасно ангажирање во одбраната на земјата;
- достигнување на потребниот степен на интероперабилност заради учество во колективните системи на безбедност и
- способност за давање помош на населението и цивилните институции во случај на природни и вештачки предизвикани катастрофи и давање поддршка во други кризни ситуации, вклучувајќи и кризи предизвикани од терористички активности.

Агенција за национална безбедност (АНБ) е правен сукцесор на Службата за државна безбедност при Министерството за внатрешни работи на Република Црна Гора и претставува автономно-централна разузнавачко-безбедносна установа, која нема полициски овластувања, освен оние што ги пропишува Законот. Во функционална смисла, Агенцијата за национална безбедност е подредена на Владата на Република Црна Гора, а контрола на законитоста на работата врши Собранието. АНБ е задолжена за работи од националната безбедност кои што се однесуваат на: заштита на уставниот поредок, безбедноста и територијалниот интегритет на Република Црна Гора, заштита на човековите права и слободи, како и вршење други работи од интерес на националната безбедност. Како дел од системот на безбедност на Република Црна Гора, АНБ врши работи од својата надлежност врз основа на Уставната рамка и законите, а во својата работа е политички и идеолошки неутрална.

Во извршувањето на работите и задачите од областа на националната безбедност АНБ е надлежна за:

- собирање податоци и информации за потенцијални опасности, планови или намери на организации, групи или поединци насочени против територијалниот интегритет, безбедноста и уставниот поредок;
- собирање податоци од непосредно значење за националната безбедност;
- прибирање податоци за дејствување на организации, групи и поединци насочени кон вршење внатрешен и меѓународен тероризам, организиран криминал и најтешки форми на кривични дела против човештвото и меѓународното право;
- анализирање, проценување, користење, евидентирање и чување на собраните податоци и информации;
- безбедносна и контраразузнавачка заштита на Собранието на Републиката, Владата, претседателот на Републиката, други државни органи, министерства и органи на управата;

- организација и координација на примената на мерките за заштита на доверливи информации и почитување на безбедносните стандарди за пренесување такви информации;
- заштита на прибраните податоци и информации од неовластено откривање, давање, менување, користење или уништување;
- доставување на прибраните разузнавачки податоци и други податоци од значење за националната безбедност во вид на аналитички извештај на Претседателот на Републиката, претседателот на Владата и претседателот на Собранието; и вршење други работи од интерес за безбедноста на Републиката во согласност со законот.[14]

Агенцијата во својата работа ги применува сите современи разузнавачки методи и средства заради прибирање разузнавачки податоци и вршење други работи и задачи од своите надлежности.[15]

Агенцијата може од граѓаните, со нивна претходна согласност, да бара известувања, податоци и стручна помош од значење за вршење работи за националната безбедност. Во таа смисла, член 9 од Законот утврдува дека АНБ применува тајни разузнавачки методи и средства, односно тајно прибирање разузнавачки информации и податоци од значење за националната безбедност, и тоа: 1) преку соработка со домашни и странски државјани, односно со агентурен метод; 2) следење и набљудување, со користење технички средства за аудио-визуелно снимање и документирање; 3) со купување документи и предмети (тајни планови, извештаи, скици и други документи и предмети) и 4) надзор над поштенските сандачиња и други средства за комуникација. Покрај тоа, АНБ е овластена и за примена на методот на соработка со странски институции и установи, како и за размена на сознанија до кои доаѓа со странски институции и установи, како и за размена на сознанија до кои доаѓа со домашни институции и установи, во согласност со Законот и другите прописи.

Што се однесува до примената на агентурниот метод, АНБ е овластена на принципот на доброволност и на тајност, во соработка со домашни и странски државјани да прибира разузнавачки информации, при што има право да му издаде на својот оперативен работник официјален документ или ознака со цел да го прикрие неговиот вистински идентитет и идентитетот на лицата со кои е воспоставена тајна соработка.[16] Со

---

[14] Закон о Агенцији за националну безбједност, члан 6.

[15] Савић А., *Обавештајне службе и национална безбедност*, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 350.

[16] Машуловић И., "Тероризам/размјена обавјештајних података и сарадње безбједносних система (са освртом на Агенцију за националну безбједност), *Перјаник*, бр. 11/2006, стр. 63-72

агентурниот метод АНБ спроведува и мерки за тајно следење и набљудување, врз основа на посебни одлуки на директорот на АНБ. За таа активност директорот на Агенцијата, со посебен акт, одобрува следење и набљудување и со користење технички средства за документирање.

Со оглед на тоа дека преку примената на надзор над средствата за комуникација (и поштенски пратки) привремено се ограничуваат човековите права и слободи утврдени со Устав и закон, секој поединечен случај за надзор на образложен пишан предлог од директорот на АНБ се одобрува со одлука на претседателот на Врховниот суд на Република Црна Гора, и тоа во случаи кога постојат основани сомневања дека е загрозена националната безбедност, како:

- подготовка за вооружен напад на Републиката;
- тајни активности насочени против територијалниот интегритет на Републиката;
- тајни активности, планирање и вршење подготовки за изведување внатрешни и меѓународни терористички акции и други насилни акции против државните органи и носителите на јавни функции во Републиката или странство;
- доставување податоци и документи кои содржат државна тајна на неовластено лице од странство или во странство.
- разузнавачко-субверзивно дејствување на поединци, групи и организации во корист на други држави;
- организирани криминални активности.[17]

Предлогот за надзор на поштенски пратки и други средства за комуникација содржи податоци за лицето на кое се однесува мерката, основаност на причината за нејзина употреба, начин за нејзината примена, обемот и траењето, телекомуникациското средство и околностите кои налагаат потреба од него за прибирање податоци на овој начин. Времетраењето на оваа мерка е три месеци, кои заради исклучиво важни причини можат да бидат продолжени за уште три месеци. Компаниите кои работат со телекомуникации, или вршат пренос на поштенски пратки, должни се да ѝ овозможат оптимални услови за вршење надзор над поштенските пратки и други средства за комуникација кои ги одобрил претседателот на Врховниот суд на Република Црна Гора. Надзорот над поштенските пратки и другите средства за комуникација се укинува веднаш по престанокот на причината заради која е вршен.[18]

Покрај овие методи и мерки, АНБ има овластувања заради прибирање неопходни информации и податоци да извршува увид во регис-

---

[17] Закон о Агенцији за националну безбједност, član 14.

[18] Машуловић И., Тероризам и размјена обавјештајних података, *Перјаник,* бр. 11, Подгорица, 2006.

трите и збирките податоци на другите органи на државната управа која ги води, и тоа на писмено барање на директорот на АНБ. Исто така, Законот предвидува и обврска на органите на државната управа и други правни лица, кои вршат јавни овластувања по службена должност да ја известуваат АНБ за податоците и фактите од значење за националната безбедност до кои доаѓаат во извршувањето на работи од своите надлежности.[19]

Во својата работа АНБ е овластена да дава одредени известувања и податоци на полицијата и други надлежни органи кои се однесуваат на работи од нивниот делокруг на работа. За сите сознанија до кои доаѓа во извршувањето работи и задачи со надлежност утврдена со закон, а кои се од значење за националната безбедност на Република Црна Гора, АНБ води посебни евиденции, и регистри, врз основа на предлог од директорот на АНБ и одлука на Владата.

Законот предвидува и право на граѓанинот, односно должност на АНБ да го извести на неговото писмено барање дали кон него се преземани мерки за прибирање податоци, дали води евиденција на неговите лични податоци и да му ги стави на увид. Од друга страна, со цел конспиративност на припадниците на АНБ, Агенцијата според Закон не мора да ги стави на увид податоците за своите службеници дали прибирале податоци, изворите на податоци, како ни лични податоци за трети лица.[20]

Работата на АНБ ја раководи директор, којшто го именува и разрешува Владата, на предлог на претседателот на Владата и врз основа на мислењето на Собранието на Република Црна Гора. Директорот на АНБ не смее да биде член на политичка партија, ниту активно да учествува во политичкиот живот. За својата работа директорот е непосредно одговорен пред Владата и овластен е: 1) да ги штити средствата, методите и изворите на податоци од неовластено откривање; 2) да дава инструкции и налози за работата на организационите единици и службеници на АНБ; 3) да одговара за наменско користење на буџетските и другите средства на АНБ; 4) да донесува општи и други акти неопходни за функционирање на АНБ; 5) да утврдува критериуми за прием на службеници во АНБ; 6) да поднесува предлог до Владата за ослободување на службеници на АНБ од обврска за чување тајна за време на водење одговарачки постапки пред надлежни државни органи; 7) да поднесува извештај до Владата за работата на АНБ. За другите службеници на АНБ, Законот предвидува обврските и задачите кои им се доверени да ги извршуваат

[19] Савић А., *Обавештајне службе и национална безбедност*, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 350-357.

[20] Машуловић И., АНБ и тероризам, *Перјаник*, бр. 11, Подгорица, 2006.

согласно законот, други прописи и општи акти, при што ниту тие, ниту директорот не може да бидат членови на политички партии.[21]

Имајќи предвид дека АНБ е наследничка на Службата за државна безбедност на МВР на Република Црна Гора, како и фактот дека оваа трансформација е извршена неодамна, внатрешната организација на АНБ е во процес на конституирање.

4. Координација и контрола на безбедносниот сектор

Координација на безбедносниот сектор во Црна Гора се остварува во рамките на Советот за одбрана и безбедност. Ова тело е под ингеренции на Претседателот на Републиката и тој претставува своевиден форум (тело) во областа на политички консултации на прашањата за безбедноста, а во основа, неговата дејност е насочена кон подготовка и поткрепа на круцијалните политички и оперативни одлуки за националната безбедност на претседателот на Републиката и претседателот на Владата како највисоки институции на извршната власт. Советот за одбрана и безбедност[22] има конкретни надлежности коишто произлегуваат од Уставот. Така, тој донесува одлуки за командување со војската на Црна Гора; ја анализира и ја оценува безбедносната ситуација во државата и донесува одлуки за преземање соодветни мерки за да се надмине истата; поставува, унапредува и разрешува офицери на војската; предлага на Собранието прогласување воена и вонредна состојба; предлага учество на војската во меѓународни сили; врши и други работи утврдени со Уставот и законите.

Координација на безбедносниот сектор се остварува и во рамките на Владата. Таа раководи со клучните ресори со кои се остварува безбедноста и одбраната, па според тоа се создадени и елементарните предуслови за практикување на својата извршна власт во овој сегмент. Владата на Црна Гора обврските во безбедносниот сектор ги остварува преку ресорните министерства за одбрана и за внатрешни работи.

Кога станува збор за контрола на безбедносниот сектор, се смета дека централната улога му припаѓа на Собранието на Република Црна Гора. Собранието Република Црна Гора контрола и надзор на работата на безбедносниот сектор остварува преку соодветна комисија која расправа за прашања од областа на безбедноста и одбраната. Оваа комисија е привилегирано место за информирање и парламентарна контрола. Ус-

[21] Закон о Агенцији за националну безбједност, члан 20, 21 и 22.

[22] Според Уставот, Советот за одбрана и безбедност го сочинуваат: претседателот на Републиката, претседателот на Собранието и претседателот на Владата.

тавот специфицира дека во доменот на безбедноста, одбраната и разузнавањето, парламентарна контрола ќе остварува *Одборот за безбедност и одбрана.* Во вршењето на контролата од својата надлежност Одборот постапува на начин пропишан со Законот за полиција, со Законот за одбрана и со Законот на Агенцијата за национална безбедност.

Одборот за безбедност и одбрана ја врши парламентарната контрола на работата на полицијата, на армијата и на Агенцијата за национална безбедност. Во основа, тој го разгледува остварувањето на уставно утврдените слободи и права на човекот и граѓанинот во примена на овластувањата на полицијата и на Агенцијата за национална безбедност, ги разгледува предлог-законите и другите прописи и општи акти, стратегијата и други прашања од областа на безбедноста и одбраната на Републиката и нејзините граѓани, ги разгледува предлозите за именување на раководители на полицијата и директорот на Агенцијата за национална безбедност.[23]

Во однос на контролата на работата на Агенцијата за национална безбедност (АНБ), Законот на Агенцијата за национална безбедност предвидува Агенцијата да му поднесува редовен годишен извештај на Одборот за безбедност и одбрана. Покрај редовните извештаи, работното тело има право да оствари увид при преземањето мерки на надзор врз поштенските пратки и другите средства за комуникација, ако со тоа не се загрозува националната безбедност. За сите сознанија до кои доаѓаат при вршење надзор над работата на АНБ, членовите на Одборот имаат обврска да ги чуваат како државни и службени тајни. Должноста за чување на доверливи информации ги обврзува и по престанувањето на мандатот, односно работата во ова надлежно тело. Членовите на Одборот, по изборот во ова тело потпишуваат изјава за обврска на чување државна, службена, деловна и воена тајна. Од друга страна, АНБ има обврска да не му дозволи увид на Одборот во податоците за идентитетот на соработниците и припадниците на АНБ со прикриен идентитет, како и други лица, ако нивното откривање би можело да штети на безбедносните и разузнавачките извори и акции кои се во тек. Одборот за безбедност и одбрана најмалку еднаш годишно поднесува извештај за својата работа до Собранието.[24]

Во законот на Агенцијата за национална безбедност покрај парламентарна контрола на работата на АНБ предвидено е да постои и внатрешна контрола. Внатрешната контрола му е доверена на генерален инспектор, кој го поставува и разрешува Владата на период од пет години, со можност за реизбор. Внатрешната контрола се однесува на: 1) зашти-

---

[23] Види: Член 41 од Деловник на Собранието на Црна Гора.
[24] Закон о Агенцији за националну безбједност, члан 43 и 44.

та на податоците; 2) ефикасност во реализацијата на програмата и плановите за работа; 3) примена и пречекорување на овластувањата; 4) финансиското работење; 5) ефикасност во извршувањето други работи и задачи во надлежност на АНБ. Во анализите на контролата Генералниот инспектор има обврска да поднесе извештај до директорот на АНБ, и дава препораки и одредува рок за отстранување на воочените неправилности. Генералниот инспектор има обврска извештајот за контролата да го предаде на директорот на АНБ и на Владата.[25]

[25] Исто, член 39, 40 и 41.

Литература

Edmunds, T., 2007. *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*, Manchester Unuiversity Press, Manchester.

Lane, Jan-Erik, and Svante, Ersson, 1994. *Comparative Politics: An Introduction and New Approach*, Polity Press.

Мишовић, С., и Ковач, М., 2006. *Системи одбране*, Факултет Цивилне одбране, Београд.

Машуловић, И. *"Тероризам/размјена обавјештајних података и сарадње безбједносних система (са освртом на Агенцију за националну безбједност),* Перјаник, бр. 11/2006.

Ostojić, D., 2003. *Drżave sveta 2003*, No Limit Books, Beograd.

Стаић, Љ., 2006. *Основи безбедности*, Драганић, Београд.

Савић, А., Делић, М., Бајагић, М., 2002. *Безбедност света од тајности до јавности, Институт безбедности,* Виша школа унутрашњих послова, Полицијска Академија, Београд.

Савић, А., 2006. *Обавештајне службе и национална безбедност,* Правни факултет, Крагујевац.

Strategija nacionalne bezbjednosti, ("Sl. list Crne Gore", br. 75/08 od 08.12.2008).

Strategija odbrane Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 79/08, 23.12.2008).

Zakon o odbrani „Sl. list RCG, br. 47/07".

Zakona o policiji „Službenom listu RCG", br. 28/2005.

http://www.predsjednik.me/?akcija=detaljno&id=7 26/11/2009.

http://www.mup.gov.me/vijesti.php?akcija=vijesti&id=652 26/11/2009.

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mj.html 15/01/2010.

http://www.montenegro.yu/podaci/stanovnistvo.htm 26/11/2009.

Oliver BAKRESKI

THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MONTENEGRO

Summary

Attaining coordination in the security sector is one of the key issues in the Republic of Montenegro. It emerges from the interdependence of components of the institutions and of the extent of interdependence of people in the very institutions and bodies. Thus, coordination is the key element in the work of different public order services and security and intelligence services. Lack of coordination often leads to duplication of activities and the greatest risk is the probability for misinformation of state institutions for issues concerning national security. Practice in the Montenegro shows that the coordination function is more successful where there are modern subjects with experience, where the activities are executed according to certain plans, and previously determined schedule. Contrary, at subjects without experience, coordination function is more difficult, inconsistent and with no viable results.

Key words: SECURITY POLICY, SECURITY INSTITUTIONS, COORDINATION, CONTROL, MONTENEGRO.